FALANGISTAS CONTRA BANQUEROS: LA BATALLA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. 1951-1957

Miguel Martorell Linares

FALANGISTAS CONTRA BANQUEROS: LA BATALLA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. 1951-1957

Miguel Martorell Linares. UNED

A lo largo de su mandato en el Ministerio de Hacienda (1951-1957), Francisco Gómez de Llano impulsó varias pequeñas reformas en el sistema tributario. La ley de presupuestos para 1952-53 incluyó en su articulado un recargo sobre la contribución de usos y consumos, excluidos los artículos de primera necesidad, como conservas alimenticias, vinos, calzado o jabones. Además, dentro de dicha contribución creó nuevas exacciones sobre el fuel-oil, lubricantes, yesos, talcos y cales. En diciembre de 1952 las Cortes aprobaron una reforma de la contribución territorial. También modificaron en 1954 la tarifa I de la contribución de utilidades que eximía del pago del tributo a los jornaleros, aumentaba el mínimo exento a 12.000 pesetas e igualaba los tipos impositivos sobre el sueldo de los funcionarios públicos y de los empleados particulares. La actualización del mínimo exento era necesaria para acompasar a la inflación el descuento en las nóminas: en 1922 se había fijado en 1.500 pesetas, cifra desbordada desde hacía años por el alza de los precios. Gómez de Llano, como reconoció ante las Cortes, pensó en limitar el mínimo exento a 6.000 pesetas; pero es probable que recibiera presiones de la organización sindical y del Ministerio de Trabajo para elevar la cifra. Algunos procuradores condenaron que los jornaleros estuvieran exentos por su mera condición, y no por la cuantía de su retribución: era un "privilegio injusto, antisocial e impolítico", pues "todos los españoles" tenían "la ineludible obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado, sin más exenciones que las dimanantes de la debilidad económica", sostuvo un procurador ante la Comisión de Hacienda. No obstante, la reforma pasó sin problema por las Cortes. Por último, las Cortes sancionaron en 1955 una nueva redacción de la ley del Timbre[1].

No obstante, la principal iniciativa tributaria de Gómez de Llano fue la reforma de la contribución sobre la renta. Se trataba de un tributo anquilosado y de rendimiento era excesivamente bajo: a la altura de 1951 apenas representaba el 1,5 por 100 de los ingresos ordinarios, cifra exangüe si se comparaba con el 7,7 por 100 de la contribución territorial o el 23,1 por 100 de la contribución de utilidades. José Larraz (1939-1941) trató de impulsar la contribución sobre la renta en la reforma tributaria de 1940. Para ello reforzó el aparato administrativo mediante la creación de un Registro de Rentas y Patrimonios, que debía inventariar la riqueza nacional. Pero durante la gestión de su sucesor, Joaquín Benjumea (1941-1951), el Registro resultó una institución inoperante y la ocultación y el fraude limitaron el crecimiento del tributo. Benjumea, además, boicoteó una de las principales medidas de estimación de la base imponible de la contribución: la estimación de la riqueza mediante la valoración de signos externos, suspendida por una orden del 11 de marzo de 1943, y recuperada parcialmente –sólo sobre el papel, pues no se aplicó- en la ley que reformó varios tributos en diciembre de 1946. Asimismo, Benjumea impulsó varias desgravaciones dentro de la contribución: la ley del 19 de diciembre de 1942 exoneró a los beneficios capitalizados por las empresas individuales; la ley del 6 de febrero de 1943 estableció un régimen discriminatorio para los rendimientos del trabajo personal, mediante deducción del 25 por 100 de su importe al determinar la base imponible y la compensación económica de la tarifa I de utilidades

[1]Las citas sobre la reforma de la contribución de utilidades, en *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, 15 de diciembre de 1954, núm. 486, pp. 9475.

en la cuota, y la ley del 15 de mayo de 1945 permitió a las empresas de titularidad individual deducir la cuota liquidada por la tarifa III de la contribución de utilidades[2].

Al comenzar la década de los cincuenta dos factores parecían alentar la reforma de la contribución sobre la renta. El primero, como señaló en 1969 César Albiñana, fue "el cambio de titular del Ministerio de Hacienda en julio de 1951". Durante la década de los cuarenta Benjumea había rechazado todo cambio sustancial en el sistema tributario; por el contrario, Gómez de Llano, aunque proclamó desde un primer momento su "cautela" frente a las reformas, se mostró abierto al diálogo y buscó asesoramiento en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. El segundo factor fue el cambio de tendencia en la coyuntura económica. Cuando a principios de los años cincuenta cedió la presión internacional y disminuyó el aislamiento, un flujo algo mayor de inversiones exteriores permitió un discreto salto en la renta nacional, favorecido también por la supresión de varias trabas administrativas, como las cartillas de racionamiento. Si estaba comenzando una nueva fase en la economía española parecía razonable variar también las herramientas de la política económica, entre ellas la política fiscal. De ahí que aumentara la demanda de reformas en el sistema tributario. Y el impuesto más adecuado para experimentar una nueva orientación era la contribución sobre la renta, debido a su participación relativamente marginal en el conjunto de los ingresos. Ahora bien, en este punto surgieron dos posturas radicalmente contrapuestas. De una parte, un grupo de economistas universitarios respaldado por importantes empresarios y entidades financieras públicas y privadas, con una notable influencia en medios políticos, sostuvo que, en una fase de expansión económica, la contribución sobre la renta debía impulsar el ahorro y la inversión privada para actuar como motor del desarrollo: "Urge alentar la formación de ahorro y su movilización total hacia tareas de inversión más productivas", señaló en 1953 la Memoria anual del Banco de España. Frente a ellos, otro grupo de economistas, que halló su principal apoyo en el aparato político y mediático de la Falange, abogó porque la contribución se transformara en un eficaz instrumento para redistribuir las rentas, pues conforme avanzaba el crecimiento económico, el excesivo peso de los impuestos indirectos hacía que el sistema tributario fuera "cada vez más regresivo y más antisocial", como sostenía Manuel de Torres[3].

En torno a estas dos orientaciones se libró una dura lucha política que abarcó todo un lustro, entre 1951 y 1956. Una guerra que se tradujo en la sucesión de asesores de distinto signo en el Ministerio de Hacienda; en la elaboración de cerca de una decena de anteproyectos y borradores de reforma de la contribución, en el paso de dos proyectos de ley contradictorios por las Cortes y que se prolongó más allá del trámite en la Cámara de ambos proyectos.

a. *José María Naharro: la contribución sobre la renta y la acumulación de capital*

En su primer discurso ante las Cortes, en diciembre de 1951, Francisco Gómez de Llano sostuvo que la política fiscal debía tender, "a largo plazo, a procurar el ahorro". La afirmación coincidía con la orientación que José María Naharro Mora estaba dando a la política fiscal del Ministerio y, más en concreto, a los trabajos de reforma de la contribución sobre la renta. Naharro fue el primer profesor universitario

[2] Albiñana (1956), p. 10. Albiñana (1969b), pp. 8 y ss.

[3] Albiñana (1969b), p. 9. Memoria del Banco de España, en *Moneda y Crédito*, núm. 49, 1954, p. 75. Torres (1956), p. 145.

que colaboró con el Ministerio de Hacienda desde la Guerra Civil, reanudando así una tradición que se remontaba a los tiempos de Flores de Lemus. Naharro, que pertenecía a la última generación de discípulos de Flores, se incorporó en 1940 al Instituto de Estudios Políticos y formó parte de su sección de economía, que años después integraría el núcleo fundacional de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Hombre vinculado al Banco Urquijo, compartía la preocupación de la banca privada y pública por el escaso volumen de ahorro privado destinado a la inversión, justo cuando las perspectivas abiertas por la reintegración de España a la comunidad internacional aventuraban una fase de desarrollo económico. La inversión directa en capitalizaciones industriales en España "es inadecuada frente a las exigencias de renovación y ampliación de todo el equipo capital necesario", aseveró la Memoria del Banco de España en 1952. El total de la inversión en España en dicho ejercicio no alcanzaba los 15.000 millones de pesetas, frente a una renta nacional de 250.000; resultaba, por tanto, insuficiente. "La movilización total del ahorro hacia esas tareas de inversión parece constituir la exigencia más destacada del momento... Quizá este sea el problema fundamental a que se enfrenta la economía española", concluía el banco emisor. "Continúa siendo el problema básico en el desarrollo económico de la España de hoy", insistía la memoria del banco en el siguiente ejercicio[4].

La primera decisión que adoptaron el ministro de Hacienda y sus asesores para captar capitales fue una amnistía en la contribución general sobre la renta para todo incremento patrimonial que se invirtiera en valores mobiliarios o en la construcción de fincas urbanas durante los tres primeros meses de 1952. La amnistía, que Gómez de Llano calificó de "patriótica" y que se incorporó en diciembre de 1951 a la ley de presupuestos para 1952 y 1953, fue acompañada de una moratoria fiscal en los impuestos de timbre y de derechos reales. La medida, no obstante, suscitó fuertes críticas. Gerardo Gavilanes, procurador sindical en las Cortes, recordó en 1953 que entonces el Ministerio había renunciado "a unas cuotas contributivas, no a unas sanciones o penalidades", como venía siendo habitual en las moratorias fiscales. No trató el legislador de que quedaran dentro de la ley "quienes se encontraban fuera de ella, sino de que consolidaran o legalizaran su situación al margen de la ley", diría años después César Albiñana. Tampoco hubo consenso respecto a su eficacia. Mientras Gómez de Llano aseguraba que no era "inmodesto" calificar el "éxito" de "grande", Gavilanes sostenía que "en el mercado de capitales no se acusó esta medida excepcional y de agravio comparativo", y Juan Velarde, más tajante, proclamó que "el resultado fue nulo"[5].

El Ministerio comenzó a trabajar en los primeros anteproyectos de reforma de la contribución sobre la renta tras el verano de 1951. En su elaboración participó todo el equipo de Gómez de Llano: el subsecretario Santiago Basanta; Juan Ortiz Gracia, secretario técnico del ministro, y los directores generales Martos, Ferreiro, Fernández Arroyo, González Tarrío, Jiménez Sáez y Rozas Eguiburu. No obstante, el primer documento que cabe atribuir fehacientemente a Naharro es el dictamen sobre la

[4]Gómez de Llano, *BOC*, 18 de diciembre de 1951, núm. 383, p. 7024. Reanudación de la tradición de Flores, en Albiñana (1969a), p. 17. Naharro discípulo de Flores, en Sánchez Hormigo (2002), p. 167. Su vinculación al Banco Urquijo, en Estapé (2001), p. 169. Las memorias del Banco de España, en *Moneda y Crédito*, 1953, núm. 49, pp. 47-81 y *Moneda y Crédito*, núm. 45, 1954, pp. 52-80.

[5]Gómez de Llano, "Alcance de la moratoria fiscal", *Ya*, 22 de enero de 1952, citado en Albiñana (1969b), p. 14. Gavilanes, en *Archivo del Congreso de los Diputados (ACD)*, serie general, 1023/11. Velarde (1954b), p. 691. Gómez de Llano en defensa de la amnistía, en *BOC*, 18 de diciembre de 1952, núm. 414, p. 7775.

contribución que elaboró en junio de 1952, ya como jefe del gabinete técnico del Ministerio de Hacienda. Comenzaba el dictamen remitiéndose a los orígenes de la contribución sobre al renta en España y a su promotor, Antonio Flores de Lemus, maestro de Naharro. La contribución, apuntaba, había nacido como un "instrumento flexible", un impuesto dual al que se le ofrecían dos posibles desarrollos: permanecer como un tributo complementario de los viejos impuestos sobre el producto o, a largo plazo, remplazarlos. A la luz del dictamen de Flores sobre la contribución sobre la renta, de 1927, Naharro interpretó que su maestro, "cauto en las reformas", apostaba por la complementariedad del impuesto "durante un tiempo largo". Ya en los cincuenta, Naharro aún no consideraba oportuno que la contribución sobre la renta remplazara al resto de la imposición directa: "la situación económica del país, sometida a... un proceso de transformación potente", incitaba "a no añadir factores de perturbación como... tan extensa reforma del sistema tributario". Por último, sostenía Naharro que en las grandes economías occidentales el impuesto sobre la renta estaba en crisis, pues no resultaba "un mecanismo demasiado efectivo para la lucha anticíclica tal como se pensaba todavía recientemente". Por todo ello parecía "más científico y también más oportuno mantener nuestro impuesto sobre la renta como un gravamen complementario". De ahí, también, que Naharro discrepara de Larraz cuando lamentaba el "enteco resultado" de la contribución, pues un tributo complementario debía de ser "enteco"[6].

Tres eran las recomendaciones del dictamen de Naharro. Consistía la primera en elevar el mínimo exento, que Benjumea redujo en 1943 a 60.000 pesetas. Naharro descartó que dicha medida se adoptara por razones "de justicia tributaria"; simplemente pretendía resolver un problema práctico: "el aparato administrativo" era demasiado pequeño "en relación al volumen de declaraciones" y a la "comprobación e investigación de las bases". La evasión era grande porque un mínimo exento bajo generaba muchas declaraciones y la Administración no podía "abarcar la totalidad de los contribuyentes obligados". Alzando el mínimo exento disminuiría el número de contribuyentes y, al tiempo, la evasión. El segundo consejo consistía en recuperar la estimación de la renta por signos externos, que Benjumea suspendió en 1943. Se trataba de "un expediente de rancio abolengo en la tributación del producto", que podía corregir "las ocultaciones parciales de la declaración". Por último, y ahí radicaba el eje de su propuesta, la contribución debía fomentar el ahorro. Argumentó Naharro que los contribuyentes rehuían la inversión en los sectores económicos más fiscalizados por la Administración. Y la inspección fiscal accedía con facilidad a los valores mobiliarios, pues toda inversión en valores debía declararse obligatoriamente al Registro de Rentas y Patrimonios. Por ello disminuía "la inversión nueva en el mercado de capitales" y aumentaba la renta destinada al consumo. Como el caso español destacaba "por una deficiencia en la cuota nacional de ahorro", Naharro consideraba "conveniente eximir del impuesto al ahorro, con el fin de favorecer su acumulación e inversión posterior". "La norma de cautela", no obstante, exigía desgravar sólo el ahorro invertido en capital productivo. Era una decisión política, reflexionaba Naharro: "la exención de que hablamos descansa en fundamentos político-económicos y no en causas financieras". Y al tratarse de razones estrictamente políticas, insistía, "toda finalidad de justicia tributaria" estaba "fuera de consideración"[7].

[6]El gabinete de Gómez de Llano y los primeros anteproyectos, en Albiñana (1969b), p. 15 y ss. Naharro Mora (1954). El dictamen de Naharro en, en Albiñana (1969a), pp. 61-105.

[7]Naharro Mora (1954). El dictamen de Naharro en, en Albiñana (1969a), pp. 61-105.

El dictamen de Naharro constituyó el punto de partida de dos anteproyectos, redactados en julio y septiembre de 1952, que fueron discutidos en el Consejo de Ministros. Las discrepancias en el seno del Gobierno debieron ser notables, porque la decisión se demoró. Hubo, incluso, una ponencia sobre la reforma de la contribución sobre la renta remitida a la presidencia de las Cortes y fechada en septiembre de 1952: un texto que fomentaba la inversión en valores mobiliarios y desgravaba las plusvalías, a cuenta de lo cual, apunta César Albiñana, aprovechaba para arremeter contra "los diputados socialistas de 1932". Pero hasta el 4 mayo de 1953 el Consejo de Ministros no respaldaría el proyecto de reforma de la contribución sobre la renta que, al fin, llegó a las Cortes. Asumía dicho texto dos de las tres recomendaciones del dictamen de Naharro: elevar el mínimo exento y desgravar el ahorro. La tercera, la estimación de la renta por signos externos, se quedó en el tintero, quizá porque Naharro no pusiera mucho empeño, quizá porque suscitara un virulento rechazo en el Gobierno[8].

El preámbulo mostraba a las claras el espíritu del proyecto. La creación del Registro de Rentas y Patrimonios por parte de Larraz, y la reducción del mínimo exento a 60.000 pesetas en tiempos de Benjumea, aseguraba, eran pasos dirigidos a convertir la contribución sobre la renta en un "impuesto sustantivo que viniera en su día a sustituir la gama de exacciones reales que integran nuestro sistema tributario". Naharro pretendía desandar lo andado y recuperar el carácter complementario del tributo, de "sobretasa que, moderadamente", corregiría "los excedentes de fortuna de las personas naturales". De ahí la elevación del mínimo exento, que reducía el número de contribuyentes, y la decisión de tratar las rentas, no sólo en función de su origen, sino también de su destino, medida que permitiría encauzar el capital ahorrado hacia la inversión, pues las rentas invertidas en capital mobiliario o industrial tendrían un trato fiscal favorable. "Poderosas razones de bien común –aseveraba el preámbulo- aconsejan esta orientación a fin de estimular el ahorro, canalizándole para que contribuya a los planes públicos y privados de industrialización del país, desviándole, en la medida de lo posible, de inversiones suntuarias". Se trataba de un cambio radical en la política fiscal, pues, proseguía el texto, hasta la fecha la contribución sobre la renta, "aparte del propósito fiscal recaudatorio", perseguía "fines de carácter social, buscando una más equitativa distribución de la riqueza". En el proyecto de Naharro todo eran "ventajas y desgravaciones" para el contribuyente, concluía el preámbulo; a cambio, al "ofrecerlas generosamente", el Gobierno esperaba "la máxima colaboración, tanto en el fiel cumplimiento de lo establecido, como en el logro de los altos fines" perseguidos: unir el ahorro particular, la iniciativa privada y la gestión pública "en el esfuerzo común de conseguir para España más riqueza y para los españoles mejor bienestar"[9].

El proyecto elevaba el mínimo exento desde 60.000 hasta 125.000 pesetas y las tarifas, más bajas que las vigentes, oscilaban entre el 7,50 por 100 para el mínimo y el 44 por 100 para las rentas superiores a 1.000.000. El artículo 7º estipulaba qué deducciones podía hacer el contribuyente de sus ingresos brutos: los gastos necesarios para su obtención, junto con los de administración y conservación de los bienes de los que procedieran los ingresos y los del seguro de dichos bienes y de sus productos; las amortizaciones destinadas a la renovación de los instrumentos de producción; el coste de los seguros y de las cuotas sociales obligatorias del personal empleado en la obtención de sus productos; el coste efectivo de las cargas, gravámenes o cuotas,

[8]Albiñana (1969b), pp. 20-21. El proyecto, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

[9]El proyecto, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

impuestas por el Estado, provincia o municipio, u otras entidades públicas para fines benéficos o sociales; los impuestos indirectos pagados; las contribuciones directas satisfechas al Estado, provincia o municipio y los derechos, tasas y arbitrios municipales o provinciales afectos a bienes o utilidades cuyo producto se computara para determinar la renta imponible, salvo las plusvalías; los intereses pagados por capital ajeno empleado en el negocio; los intereses de las deudas; los gastos extraordinarios durante el período de imposición, derivados de enfermedad o de hechos excepcionales y la cuarta parte de las rentas del trabajo, en concepto de previsión o ahorro familiar, siempre y cuando dicha deducción no excediera de 25.000 pesetas si no existía seguro de previsión o ahorro familiar[10].

Según establecía el artículo 8º, no se considerarían como ingresos constitutivos de la renta los incrementos de patrimonio provenientes de herencias, legados y donaciones, de los premios de lotería nacional y quiniela o de los capitales percibidos por contrato de seguro, ni los rendimientos de negocios comerciales, industriales y mineros sometidos a la tarifa III de la contribución de utilidades, siempre que quedaran capitalizados en el negocio que los produjo, ni el 50 por 100 del rendimiento de las explotaciones agrícolas que se invirtiesen en mejoras permanentes. Tampoco serían constitutivas de renta las adquisiciones de patrimonio a título oneroso, y aquí precisaba el proyecto que la Administración no podría "establecer la presunción de que dichas adquisiciones" se habían "realizado con el importe de rentas no declaradas", lo cual cercenaba aún más las facultades de la inspección tributaria. El artículo 17º eximía de la ganancia imponible todo el importe proveniente de patrimonios enajenados que se invirtiera "en valores mobiliarios", en la "construcción o reconstrucción de fincas urbanas", o en mejoras permanentes en "industrias o explotaciones agrícolas". Por último, el artículo 21º permitía que los contribuyentes, una vez aplicada la tarifa del impuesto, se dedujeran de la cuota aquella fracción que produjera el 50 por 100 de los rendimientos constitutivos de renta imponible invertidos en valores mobiliarios; la cuota de la contribución de utilidades por la propiedad intelectual; en el caso de los titulares de empresas individuales que cotizaran por la tarifa III de utilidades, la parte de la cuota de dicha tarifa que proporcionalmente correspondiera al rendimiento del ejercicio económico de la empresa, así como la cantidad que resultara de aplicar aquella parte de reserva de capitalización liberada que computara como renta. Al resto de los contribuyentes se podían deducir de la cuota la menor de las siguientes cantidades: el importe de lo satisfecho en el extranjero por gravámenes de carácter personal que afectaran a rendimientos originarios fuera de España o el producto del tipo medio efectivo de gravamen aplicable a la renta del contribuyente por el importe de la parte de esta renta originaria en el extranjero. Quienes debieran presentar recaudación y no lo hicieran, o consignaran datos falsos en la misma, serían sancionados según lo dispuesto en la ley de inspección de tributos de 1952[11].

b. *Victoria pírrica de Naharro en las Cortes*

El choque entre quienes sostenían que la contribución sobre la renta debía contribuir a fomentar el ahorro y la acumulación de capital, mediante la desgravación de las inversiones, y quienes defendían que el fin primordial de dicho impuesto debía ser la redistribución de las rentas, derivó en una batalla en toda regla durante el paso del

[10]El proyecto, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

[11]El proyecto, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

proyecto Naharro por las Cortes, entre los meses de mayo y noviembre de 1953. El proyecto recibió sesenta y dos enmiendas, firmadas por más de un centenar de procuradores. Muchas respaldaron con entusiasmo la iniciativa gubernamental. Así, una enmienda encabezada por Emilio Lamo de Espinosa consideraba "justo y conveniente" que el proyecto concediese "diferente trato fiscal a la rentas en razón de su destino"; de este modo evitaba "toda inquietud que una ley de esta clase" habría "de producir necesariamente en la conciencia nacional". Asimismo, hubo procuradores, como el barón de Carcer, o Roberto Reyes, que pidieron más desgravaciones para la inversión en valores mobiliarios. Y los hubo que exigieron más ventajas fiscales para las inversiones agrarias. Fue el caso de Fidel Lapetra, Domingo Solís y José Bustamante, pertenecientes a las hermandades de labradores y ganaderos; de Arturo Espinosa y Gonzalo Marcos, jefes del sector del campo de la Falange, o de Diego Aparicio, del sindicato nacional de Ganadería[12].

No obstante, también abundaron las enmiendas críticas. Buena parte de las mismas fueron redactadas por el grupo de jóvenes economistas que desde la sección de economía el diario *Arriba* respaldaba las tesis de Manuel de Torres y abogaba por la redistribución de las rentas a través de la política fiscal: Juan Velarde, Enrique Fuentes Quintana y César Albiñana. "Mucho trabajo en las enmiendas del proyecto de ley sobre la renta", apuntó Velarde en su diario el 20 de junio de 1953[13]. Este equipo combatió en todo momento el proyecto de Naharro desde la tribuna del periódico. Así, el 9 de mayo de 1953, cinco días después de la entrada del texto en las Cortes, Enrique Fuentes Quintana escribía en *Arriba:*

> "España se enfrenta hoy frente al problema de su capitalización... Es preciso pensar que medidas unilaterales, como exenciones tributarias a la inversión mobiliaria... pueden, desde luego, resolver el problema hoy. Quizá cómodamente. Pero siempre parcialmente y, a veces, 'injustamente', además. Si nos enfrentamos al problema, hay que atacarlo de frente: como problema de renta, y aquí cabe pensar... en la generalización de la contribución sobre la renta"[14].

Un mes después, otro nuevo artículo de Fuentes arremetía expresamente contra la proyectada reforma:

> "El fruto que de la reforma cabe esperar es, pues, claro en lo que a recaudación se refiere: la disminución de ingresos por el impuesto sobre la renta. En cuanto al esperado efecto sobre la inversión, admitamos que ocurra, aunque la experiencia española al respecto no sea prometedora en el sentido querido por el legislador. Quedaría así claro que el aumento de inversión se pagaría con menor tributo sobre la renta.
>
> Esto supone reconocer, en primer término, que estos medios, a los que el Estado tan generosamente renuncia en beneficio de un grupo de ciudadanos privilegiados, los invertirán más provechosamente que aquél –afirmación por

[12]Las enmiendas, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

[13]El diario de trabajo de Velarde, en Albiñana (1969a), p. 27 y ss. La cita es de la página 29.

[14]Enrique Fuentes Quintana: "Perspectivas actuales del mercado de capitales", *Arriba*, 9 de mayo de 1953, reproducido en *Notas sobre política económica española* (1954), pp. 293-300.

> demás discutible-; en segundo lugar, que esta capitalización que tan cómodamente se les ofrece merece pagar el precio carísimo, que es no sólo el de la virtual supresión del tributo, sino el de sobrecargar otros impuestos, que con probabilidad se soportarán por los recargados hombros de los menos pudientes. ¿No parece este precio elevado? ¿No será vender –cual nuevo Esaú- la primogenitura de nuestra contribución sobre la renta por el plato de lentejas de unas aventuradas inversiones?"[15].

Así pues, las enmiendas críticas, elaboradas por los jóvenes economistas, fueron defendidas en las Cortes por procuradores vinculados a la Falange, como Ismael Herráiz, director del diario *Arriba*. Buena parte de las enmiendas arremetía contra el proyecto por las facilidades que ofrecía a la ocultación y evasión fiscal. El caso más evidente era el del artículo 8º, que impedía a la Administración fiscal investigar el origen de los incrementos patrimoniales procedentes de adquisiciones a título oneroso. Una enmienda encabezada por Tomás Romojarro, vicesecretario general de la Falange, alegaba que "negar a los jurados fiscales la posibilidad de estimar, en conciencia, la existencia de tales rentas imponibles defraudadas" suponía "legitimar conductas de ocultación o defraudación siempre repudiables". Otra enmienda, firmada por Ismael Herráiz, exigía que el mínimo exento se rebajara a 100.000 pesetas, y no a 125.000, pues esta última cifra implicaba "renunciar, de hecho, a la aplicación de este impuesto, de acentuado carácter social y redistributivo". La misma enmienda pedía más progresividad en la escala: la baja de los tipos facilitaba "la existencia de una mayor cantidad de disponibilidades monetarias a ciertas personas", lo cual suponía impulsar la "inflación dentro del país" y que "los únicos favorecidos" fueran "los elementos especuladores que se mueven dentro de nuevos medios económicos". Pero, sobre todo, las desgravaciones a la inversión acentuaban la regresividad del sistema tributario. Gerardo Gavilanes denunciaba que se primara "la inversión a costa de impuestos de consumo que han de ser regresivos y, por tanto, recaer sobre los económicamente más débiles". Las renuncias que se hicieran por un determinado impuesto habían de ser "cubiertas o recobradas con otro tributo".

> "Y si el tributo que soporta el sacrificio recaudatorio es la contribución sobre la renta, de robusta condición social y redistributiva, y el que facilita los ingresos que han de sustituirlo en el presupuesto estatal es la contribución de usos y consumos, se llegará a conclusiones irritantes desde cualquier punto de vista"[16].

La ponencia de la Comisión de Hacienda que había de informar el proyecto estaba integrada por tres procuradores que, a su vez, eran funcionarios pertenecientes a los cuerpos de la Hacienda Pública: García Hernández, Prados Suárez y Sáez de Ibarra. Este último, procurador sindical por el sector de banca y ex director general de Banco y Bolsa con Benjumea, era subgobernador del Banco de España desde 1947. Los ponentes no sólo rechazaron todos los alegatos contra el proyecto, sino que, además, acentuaron las desgravaciones. El dictamen, emitido el 24 de noviembre de 1953, sumó a los ya

[15]Enrique Fuentes Quintana: "La contribución general sobre la renta en el sistema fiscal español", *Arriba*, 21 de junio de 1953, reproducido en *Notas sobre política económica española* (1954), pp. 383-388.

[16]Las enmiendas, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11.

existentes nuevos gastos deducibles: las primas a la producción o de participación de beneficios al personal colaborador y las inversiones en valores mobiliarios, que pasaron a ser computables a efectos del régimen general de desgravaciones por inversiones. Además, la desgravación por inversiones en valores mobiliarios y en explotaciones agrícolas ya no estaría limitada al 50 por 100 de los rendimientos constitutivos de renta imponible, como prevenía el proyecto, sino que podía alcanzar al 100 por 100. Por otra parte, la mejora de las explotaciones agrícolas exigiría "anotaciones contables adecuadas a la naturaleza de la explotación", pero no la "fiscalización administrativa de los desembolsos". Y las deducciones por hijos legítimos también aumentaban desde 5.000 hasta 7.000 pesetas. En suma, como señaló César Albiñana, resultaba patente "el signo desgravatorio" de los cambios. El propio Albiñana aseguró que Naharro había promovido los cambios en el dictamen respecto al proyecto[17].

Naharro impuso sus tesis en este primer escarceo en las Cortes. Mas poco duró la victoria. Los cambios en el dictamen respecto al proyecto eran de tal envergadura que tres días después el Gobierno retiró el texto de la Cámara. Tal y como explicó Gómez de Llano en el pleno de las Cortes del 15 de diciembre de 1954, el proyecto "fue objeto de modificaciones... que debían... halagar al Gobierno, puesto que... no contradecían el espíritu de la reforma, sino que aumentaban y ensanchaban el propósito que la inspiraba"; no obstante, si estos cambios "se aceptaban, la desgravación que supondría fiscalmente la admisión era superior a la que, a juicio del Gobierno, podía la Hacienda soportar". La retirada del proyecto, empero, no hubiera sido posible sin la campaña de presión que Juan Velarde, Enrique Fuentes Quintana, César Albiñana y otros colaboradores del diario *Arriba*, respaldados por Manuel de Torres, emprendieron sobre el aparato político de la Falange, campaña orquestada a través de numerosas gestiones ante el Gobierno y en los órganos del partido, y que tuvo una clara manifestación externa en la serie de artículos y editoriales publicados en *Arriba*, y en otras publicaciones del aparato falangista y sindical. De ahí que Velarde supiera de primera mano, a través de Fernández Cuesta, ministro secretario general de la Falange, que el Consejo de Ministros había decidido el 27 de noviembre de 1953 retirar el proyecto de las Cortes. Y para festejarlo, Agustín Cotorruelo, uno de los integrantes del grupo de *Arriba*, propuso que celebraran la ocasión con un viaje a Extremadura[18].

Hasta el 4 de diciembre de 1953, el Gobierno no hizo pública la decisión. Arias Salgado, ministro de Información y Turismo, anunció en un comunicado que el Gobierno retiraba el proyecto, "en uso de las facultades" que le concedía "el reglamento de las Cortes", "por estimar que la Comisión de Hacienda había aceptado enmiendas en sentido desgravatorio" que desnaturalizaban "sustancialmente el propósito de la reforma". Y añadió que el Consejo de Ministros modificaría el texto para mantener "el postulado de justicia tributaria" que debía "cumplir la contribución sobre la renta", sin dejar de atender "al mercado de capitales, estimulando y favoreciendo las inversiones privadas". El día anterior, el propio Arias Salgado había felicitado a Velarde, en una "entrevista llena de consejos y cordial por nuestras campañas". Pero refleja la intensidad del enfrentamiento en torno al impuesto sobre la renta el hecho de que una semana

[17]La ponencia, en *ACD*, serie general, Comisión de Hacienda, 1023/11. Albiñana (1969b), p. 21 y 37.

[18]Gómez de Llano, *BOC*, 15 de diciembre de 1954, núm. 486, p. 9494. Las citas de Velarde y la celebración pertenecen a su diario de trabajo, en Albiñana (1969a), p. 27 y ss.

antes, el 26 de noviembre de 1953, a instancias de Gómez de Llano, el propio Arias Salgado censurara un editorial de *Arriba* redactado por los economistas del periódico[19].

c. *"Una compacta comunidad: el grupo del diario Arriba"*[20]

En el año 1967, Juan Velarde detalló los orígenes y evolución del grupo de economistas, amigos y en su mayoría compañeros de estudios, que se hizo cargo de la sección de economía del diario *Arriba*, bajo la dirección del propio Velarde, en febrero de 1953. Los vínculos comenzaron a tenderse en la primera promoción de la facultad de Ciencias Políticas y Económicas, de 1947. Fuentes y Velarde, además, estrecharon lazos como alumnos de Werner Goldschmidt en la Academia de Ciencias y Derecho de la calle Arrieta, y de las clases particulares de contabilidad de Javier Aranguren. Y a ellos se unió más tarde Agustín Cotorruelo, quien preparó con ambos las oposiciones a técnico comercial del Estado. Poco a poco el grupo se asentó en torno a varios espacios de ocio -como las tertulias de Molinero, Fénix, La Elipa, La Cervecería de Correos o Teide- y de trabajo, como el Consejo Superior Bancario, donde se reunían con cierta frecuencia Velarde, Alfredo Cerrolaza, Fuentes Quintana, Carlos Fernández Arias, Carlos Muñoz Linares, José Ignacio Ramos Torres, y más esporádicamente Manuel Gutiérrez Barquín, Manuel Varela Parache y Eduardo del Río. También comenzaron a publicar juntos: Eduardo del Río les abrió las puertas de *De Economía*, la revista de la Delegación Nacional de Sindicatos y José María Zumalacárregui y Manuel de Torres les introdujeron en *Anales de Economía*. Antes habían colaborado en revistas universitarias como *Alférez*, de la Sección Universitaria de la Asociación Cultural Iberoamericana, dirigida por Rodrigo Fernández Carvajal, donde comenzó a escribir Velarde, o en *Juventud*, que dirigía Ismael Medina. En el año 1952 Ismael Herráiz, director de *Arriba*, llamó a Velarde para que colaborara en el periódico. Poco después, desde el 6 de febrero de 1953, Velarde dirigía la nueva Sección de Economía de *Arriba*. Y allí comenzaron colaborar los amigos del grupo: Agustín Cotorruelo, Manuel Gutiérrez Barquín, Juan Plaza Prieto, Enrique Fuentes Quintana, Alfredo Cerrolaza y Carlos Muñoz Linares. A ellos se unió, además, César Albiñana, que junto con el propio Velarde y Fuentes Quintana firmó la mayoría de las tribunas sobre política tributaria[21].

Durante un tiempo, mediados los años cincuenta, el grupo de *Arriba* gozó de cierta influencia en el diseño de la política económica falangista. Cuando Francisco Torras Huguet fue nombrado jefe del departamento central de seminarios de Falange, Manuel Gutiérrez Barquín pasó a dirigir el Seminario de Estudios Económicos y llevó a Velarde con él de secretario. La sección de seminarios fue el nuevo punto de encuentro del grupo, que desde allí elaboró las directrices económicas del I Congreso Nacional de la Falange, celebrado en octubre de 1953. Así, los jóvenes economistas del partido lograron que el punto VII de las conclusiones del Congreso abogara por "una mejor redistribución de la renta nacional... mediante la reforma del sistema tributario, con la disminución de los impuestos sobre el consumo y el aumento de aquellos que gravan la renta y la sucesión". El punto VIII, a su vez, abogó por la desarticulación de "'los grupos de presión', cárteles, trusts y monopolios", la "continuación de la política de inversiones estatales" y la "reorganización de la Banca para su subordinación a las

[19]Comunicado del consejo de ministros, en Albiñana (1969b), p. 40.

[20]La cita es de Velarde (1967), p. 30.

[21]Velarde (1967), pp. 28-43.

necesidades del pueblo y la Nación". Para el grupo fue un éxito importante: "podíamos ser radicales sin ser heterodoxos –diría Velarde-. Es más, convertir lo que hoy se calificaría de socialismo o progresismo en la doctrina ortodoxa". Radicales y falangistas: así se veían ellos a sí mismos y así les veía Manuel de Torres. Cuenta Velarde que, a juicio de Torres, el grupo de *Arriba* trataba de volver a la "Falange socialista de José Antonio". Aunque Torres había pasado de la Derecha Regional Valenciana a la Falange durante la guerra, en la década de los cincuenta ya se consideraba más conservador que falangista y era consciente de las distancias entre él y sus discípulos, más radicales: "me parece su ideario muy respetable –dijo a Velarde-, pero yo tengo el mío y es un tanto diferente, aunque coincida en bastantes cosas". Radicalismo falangista en el que pensaba Albiñana en 1969 al asegurar que la "Falange fue la única fuerza que de algún modo atenuó o disfrazó el talante reaccionario del Estado instituido a partir de 1939"[22].

Los jóvenes economistas de *Arriba* propugnaban la redistribución de la renta a través de la política fiscal, "la reforma auténtica de la propiedad agraria" y una "actuación firme contra el grado de monopolio del sistema económico", alentado por las bancas oficial y privada, según argumentaba un editorial inspirado por el grupo[23]. Y apostaba en firme por el Estado como motor del desarrollo económico, por encima de la iniciativa privada. "En España es preciso que gran parte de la inversión, por ahora y por mucho tiempo, se oriente por caminos estatales", escribiría Velarde en 1954.

> "La inversión española –proseguía Velarde- ha de dirigirse hacia ciertas actividades públicas –obras públicas, de saneamiento, enseñanza profesional y técnica, viviendas, etc.- aunque sea en detrimento momentáneo de las inversiones privadas... El ahorro que la respalde deberá obtenerse preferentemente por vía de los más ricos... Es peligrosísimo pretender ordenar la inversión jugando con factores tan poco seguros como las desgravaciones fiscales... En estos deleznables cimientos pretenden apoyarse ciertos grupos financieros españoles para detener la instauración de un sistema fiscal más justo, pretendiendo que este atenazaría el progreso económico de nuestra patria. Una vez más, se comprende la razón de estas palabras de José Antonio: 'mucho cuidado con invocar el nombre de España para defender unos cuantos negocios, como los intereses de los bancos o los dividendos de las grandes empresas"[24].

Entre 1953 y 1954, amén de sus aportaciones a la sección de economía de *Arriba*, el grupo redactó numerosos editoriales del periódico, órgano oficial de la Falange. El editorial "La economía española en unas pocas manos", una diatriba contra los monopolios que glosaba los distintos trabajos del grupo sobre este asunto, publicado el 3 de noviembre de 1953, le valió a Velarde el premio 1º de octubre, concedido por la Secretaría General del Movimiento. Por otra parte, como ya se ha señalado, la campaña desde el diario *Arriba* fue determinante para conseguir la paralización del proyecto de Naharro y su posterior reemplazo por el proyecto de Manuel de Torres. No obstante, las

[22]Velarde (1967), pp. 34-35. Las conclusiones del I Congreso de Falange, en *Arriba*, 29 de octubre de 1953. Velarde y Torres, en Velarde (1974), pp. 249. Albiñana (1969b), p. 33.

[23]"Distribución y sistema económico", *Arriba*, 20 de diciembre de 1953, reproducido en *Notas sobre política económica española* (1954), pp. 369-373.

[24]Velarde (1954a), p. 543 y (1954b), p. 692.

relaciones de los economistas de *Arriba* con la dirección del periódico y con los dirigentes falangistas no siempre fueron fáciles. Durante unos años, los artículos de la sección económica del diario *Arriba* coincidieron con la última ofensiva falangista para definir el perfil institucional e ideológico del régimen, de la que fueron hitos el I Congreso Nacional de la Falange, de 1953, y los anteproyectos de leyes fundamentales elaborados por José Luis Arrese, en 1956. En este contexto, los artículos del grupo de *Arriba* aportaban al partido un programa económico coherente. Raimundo Fernández Cuesta, ministro secretario general del Movimiento, respaldó las críticas lanzadas desde el periódico al ministro de Hacienda por la reforma del impuesto sobre la renta; al fin y al cabo, Gómez de Llano no era afín a la Falange y chocó en más de una ocasión con los ministros falangistas. Pero, aún así, entre 1953 y 1954, varios de los artículos escritos para la sección de economía del diario *Arriba* fueron censurados, y Gabriel Arias Salgado, ministro de Información y Turismo, hizo un férreo marcaje sobre los jóvenes economistas del diario. Por otra parte, Velarde y Fuentes Quintana salieron más de una vez en defensa de Manuel de Torres, atacado desde *Arriba.* En octubre de 1953, por ejemplo, Fernández Cuesta ordenó la redacción de un editorial que ridiculizara a Torres, quien había arremetido contra la política económica del Gobierno en su conferencia "La coordinación de la política económica española". No era de extrañar la inquina frente a Torres: los ataques a Gómez de Llano reforzaban la estrategia de Falange, pero las críticas al conjunto de la política económica incluían, necesariamente, una censura a los ministros falangistas con responsabilidad económica en el Gobierno[25].

d. *El primer semestre de 1954: los anteproyectos de Naharro y la Comisión Torres*

Después de que el 4 de diciembre de 1953 se hiciera público que el Gobierno retiraba el proyecto de reforma de contribución sobre la renta, José María Naharro siguió trabajando en el Ministerio de Hacienda, tratando de salvar el espíritu de su obra en nuevas iniciativas legales. En febrero de 1954, el Ministerio ya había elaborado otro anteproyecto, estructurado en bases, pero redactado como si fuera una ley ordinaria, al que siguió otro más en marzo. Por fin, un nuevo anteproyecto de ley de bases fue sometido a examen del Consejo de Ministros en mayo de 1954. En su estudio sobre la reforma de la contribución sobre la renta entre 1953 y 1954, César Albiñana incluyó las reacciones de algunos ministros frente a este anteproyecto de ley de bases de mayo de 1954: no identifica a los autores de los comentarios, pero éstos permiten constatar la enorme disparidad de criterios en el seno del Gobierno. El nuevo texto de Naharro contenía algunas rectificaciones respecto al proyecto retirado de las Cortes en diciembre de 1953. Una de ellas era un gravamen sobre el incremento patrimonial no justificado, contra el cual arremetió uno de los ministros: "el capital es miedoso –alegó- y si el contribuyente siente algún temor... el capital quedará oculto e inactivo, con evidente perjuicio de la economía nacional". Otro ministro, en cambio, respaldó la medida, pues excluir ciertos capitales de la contribución, adujo, "equivaldría a establecer una amnistía permanente a favor de los defraudadores más hábiles u osados, en perjuicio de aquellos contribuyentes que... declaran sus rentas con normalidad". La deducción por gastos excepcionales también generó disputas: para un ministro era acertada; para otro, abría "un portillo maravilloso para la más fecunda evasión fiscal". No obstante, hubo un

[25]La concesión del premio, en *Arriba*, 20 de noviembre de 1953. El editorial, en *Notas sobre política económica española* (1954), pp. 165 y ss. Para el respaldo de Fernández Cuesta y la censura, véase el testimonio de Velarde, en Albiñana (1969b), p. 28-32.

aspecto del nuevo proyecto que provocó el rechazo casi unánime del Gobierno: Naharro recuperó la estimación de la riqueza por signos externos, que ya había defendido en su dictamen de junio de 1952. Uno de los ministros consideró que resultaba fácil "adivinar las impopulares consecuencias de este método estimativo de rentas imponibles". "La generalización del tributo –vaticinaba- se conseguirá a costa de una extraordinaria impopularidad, no justificada por el rendimiento del impuesto". Otro alegó que "la aprobación de este precepto significaría poner en manos de los inspectores una patente intromisión en las vidas privadas de los españoles, que haría más odioso e impopular, si cabe, este medio de investigación utilizado por la nefasta República y abolido por el actual régimen"[26].

La retirada del proyecto de 1953 y la sucesión de críticas a los anteproyectos del primer semestre de 1954 fueron minando la influencia de Naharro sobre el Ministerio de Hacienda. De hecho, acabaría abandonando el Ministerio en julio de 1954, después de que una comisión presidida por Manuel de Torres elaborara un informe muy crítico con el anteproyecto de mayo de 1954. La comisión trabajaba en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y la integraban, junto a Torres, sus discípulos Juan Velarde y Enrique Fuentes Quintana. Además, pronto se incorporó al equipo César Albiñana, a "título de técnico comisionado por el Ministerio de Hacienda". De este modo, en el informe elaborado por la Comisión Torres participaron los principales especialistas en Hacienda Pública de la sección de economía del diario *Arriba*, y fueron ellos quienes asumieron el grueso del trabajo. "En él están presentes muchos de los juicios e ideas del profesor Fuentes Quintana. Se advierte la participación de quien redacta estas líneas. El profesor Velarde puso a contribución la espléndida humanidad de sus ideales y de su inconformismo", escribiría tres lustros después Albiñana. En suma, "el informe Torres apenas fue de él", concluyó Albiñana. El texto de la Comisión Torres perseguía un claro objetivo: desplazar de la órbita del Ministerio de Hacienda a Naharro, y con él a los grupos bancarios y financieros que respaldaban su política en el Ministerio de Hacienda. Toda crítica valía con este fin, hasta el punto de que hubo notables discrepancias entre el contenido del informe y el pensamiento del propio Torres, que quedaría expuesto en el proyecto de ley que al final aprobarían las Cortes en 1954; discrepancias que afectaban a cuestiones tan importantes como el mínimo exento o la valoración por signos externos. "Fue un trámite de emergencia y despachado con urgencia. Sirvió para paralizar la tramitación del anteproyecto de ley de bases de mayo de 1954", explicaría Albiñana. Un expediente de extrema urgencia, pues, según escribía Velarde en su diario, el 30 de junio de 1954, corría el "rumor, quizá absurdo, de que en el Banco Urquijo", al cual estaba vinculado Naharro, ya estaban preparando "el reglamento" del anteproyecto de mayo de 1954[27].

El informe de la Comisión Torres sobre el anteproyecto de mayo de 1954 cuestionó el texto en su forma y en su fondo. Merecía una "crítica desfavorable en su conjunto", consideraron los comentaristas, quienes arremetieron, de entrada, contra el hecho de que se tratara de una ley de bases, lo cual impedía "vislumbrar la forma concreta" en que se habían de "plasmar determinados artículos de trascendental" importancia. Además, la "confusión administrativa" era "considerable" y la "mala redacción" impedía su clara comprensión. Pero dicha "ambigüedad" no era inocente, pues permitía "la detracción de importantes deducciones". Había una clara "identidad en

[26]Albiñana (1969b), pp. 43-46.

[27]La participación de Albiñana como comisionado de Hacienda, en Albiñana (1969b), p. 32n. La cita de Albiñana, en Albiñana (1969b), pp. 22-23 y la de Velarde en el mismo texto, p. 32.

cuanto a su fin con el proyecto de 4 de mayo de 1953, retirado de las Cortes Españolas": ambos pretendían "estimular el ahorro" pero ninguno aclaraba porqué la contribución sobre la renta impedía ahorrar. Los dos desgravaban las ganancias invertidas en valores mobiliarios y dejaban al albur del futuro reglamento la desgravación de otras formas de inversión, lo cual suponía "admitir el arbitrismo en materia fiscal". Contra los principios que inspiraban el anteproyecto, el informe defendía la doctrina expuesta desde las páginas de *Arriba*: "generalizar la contribución sobre la renta" era "un mandato imperativo de imprescindible cumplimiento para mejorar nuestro futuro fiscal"; si había "que igualar a los ciudadanos ante la ley", lo justo era "igualar tributando". Y ni el proyecto de 1953 ni el anteproyecto de mayo de 1954 apostaban por la justicia distributiva, pues los dos pretendían "disminuir la carga de tal impuesto": los dos desgravaban el capital, pero no aseguraban que después se invirtiera en riqueza productiva. "No creemos que las conveniencias de la economía nacional queden encerradas en los lindes de las Bolsas oficiales de comercio de valores mobiliarios", alegó el informe. También arremetió la Comisión Torres contra la recuperación de los signos externos: "es fácil adivinar las impopulares consecuencias de este método estimativo de rentas imponibles"[28]. En cualquier caso, lo grave era combinar la impopularidad de los signos externos con la amplitud de las desgravaciones, pues ello llevaría a "una imposición con espinas y sin fruto, es decir, con considerables molestias para el contribuyente y con escaso rendimiento fiscal". También criticó el informe la elevación de mínimo exento a 100.000 pesetas, que implicaría "necesariamente una disminución en la cantidad recaudada"[29].

Todavía el Ministerio elaboró en ese mismo mes de mayo un nuevo anteproyecto de ley, estructurado ya en artículos, y de vida "bien efímera". Sobre dicho texto Manuel de Torres emitió un dictamen que reiteraba algunos de los argumentos expuestos en el informe de la Comisión Torres. El impuesto debía asegurar "una redistribución semiigualitaria de la renta" y corregir la "acción regresiva que en el sistema impositivo ejercen los impuestos de consumo". Era necesario garantizar "la generalidad del impuesto", y la política de desgravaciones iba en la dirección contraria. Las reiteradas propuestas de Naharro, además, eran de estructura compleja y poco clara y la reforma del impuesto sobre la renta, por su importancia, debía de fundarse en "preceptos claros, breves y terminantes". Después, vendrían los detalles, pero, remataba Torres, "para esquilar el perro, lo primero es tener el perro y desgraciadamente el perro se encuentra corriendo por la calle". Fue el último anteproyecto de Naharro, que abandonó el Ministerio el 22 de julio de 1954[30].

e. *La hora de Torres: hacia la redistribución de las rentas a través del impuesto*

Antes de que dimitiera José María Naharro, Manuel de Torres ya ejercía cierta influencia en el Ministerio de Hacienda, como demuestra el hecho de que Gómez de

[28]Esta frase es idéntica a la que Albiñana ponía en boca de uno de los ministros que comentaba el anteproyecto de un ministro, lo cual indica que el mismo grupo que escribía en *Arriba* y elaboró el informe también asesoró a parte del Gobierno, probablemente a la más próxima a la dirección falangista, Albiñana (1969b), pp. 43-46.

[29]El informe, en Albiñana (1969a), pp. 139-153.

[30]El dictamen de Manuel de Torres, en Albiñana (1969a), pp. 167-182. La "efímera" vida del último anteproyecto Naharro, en Albiñana (1969b), p. 47.

Llano designara a Albiñana para la Comisión Torres o que el propio Torres dictaminara el último anteproyecto de Naharro. Activo militante de la Derecha Regional Valenciana en los años treinta, Torres se afilió a la Falange –como buena parte de su partido- tras el estallido de la guerra. Fue entonces falangista a fuer de conservador: "los ritos fascistas son de derechas y en aquellos años no nos incomodaron", explicaría a Juan Velarde años más tarde. Pero mediados los cincuenta Torres ya se consideraba más conservador que falangista: no renegaba de su pasado, pero afirmaba que el "ser falangista ya no me corresponde". Acabada la guerra se reincorporó a la Universidad de Valencia, donde obtuvo su cátedra en 1942. El traslado a Madrid llegó en el curso 1944-1945, y en 1945-1946 ya era catedrático de Teoría Económica en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. A lo largo de su carrera, compartió la docencia con la investigación y con la economía política, bien como miembro del Consejo de Economía Nacional, bien como asesor del Ministerio de Hacienda. No obstante, a diferencia de Naharro Mora, Torres se vinculó directamente al Ministerio de Hacienda: fue Gonzalo Guasp, su adjunto en la Universidad Central, quien dirigió desde el verano de 1954 el gabinete técnico del Ministerio. Torres ejerció la asesoría real desde la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, de la que fue nombrado decano poco después. Como ha señalado Albiñana, si Flores de Lemus congregó a sus discípulos en el Ministerio de Hacienda, Torres, trabajaba desde la universidad y llevó al ámbito universitario "las preocupaciones del Ministerio de Hacienda". En agosto de 1954, ya tenía preparado un nuevo anteproyecto de ley, antecedente directo del proyecto que el 24 de septiembre de 1954 ratificó el Consejo de Ministros y que después fue presentado en las Cortes[31].

El preámbulo del proyecto justificaba la reforma de la contribución sobre la renta en la necesidad de generalizar el impuesto e impulsar la justicia distributiva:

> "Si el tributo personal no alcanzase la indispensable generalización al menos entre quienes ofrezcan los más altos niveles de renta y, por tanto, una mayor capacidad contributiva, podría afirmarse que todas las ventajas y metas de justicia distributiva que la teoría asigna a tal clase de gravámenes no sólo no existirían, sino que sus efectos serían negativos en todos los órdenes de una comunidad nacional".

El objetivo principal del proyecto de Torres era generalizar el impuesto: por ello aumentó el mínimo imponible desde 60.000 a 100.000 pesetas, sacrificando "los intereses del Fisco" a la generalización del tributo. Torres, incluso, hubiera preferido elevar el mínimo imponible hasta 150.000 pesetas. Y aquí discrepaba del informe elaborado meses atrás por la Comisión Torres -cuya autoría correspondió, según afirma César Albiñana, más que al propio profesor, a sus discípulos Velarde, Fuentes Quintana y Albiñana-, que había censurado a Naharro por elevar a 100.000 pesetas el mínimo imponible en su anteproyecto de mayo de 1954. Amén de generalizar el impuesto aumentando el mínimo imponible, el proyecto de Torres de septiembre de 1954 personalizaba más el gravamen, elevando las deducciones por hijos, que pasaban de 5.000 a 10.000 pesetas, y admitiendo entre las deducciones gastos familiares extraordinarios, siempre que no fueran suntuarios. Por otra parte, reducía los tipos impositivos y establecía una tarifa uniformemente progresiva, que hiciese menor el gravamen sobre las rentas más pequeñas, en particular sobre las inferiores a 500.000

[31]Sobre Torres, véase Velarde (1974). De allí las referencias a la Falange, p. 249. Véanse también Cossío y Cossío (2002), Zabalza Arbizu (2002), Sánchez Lissen (2002), González González (2002). Guasp, en Albiñana (1969b), p. 17.

pesetas: el tipo mínimo, para las rentas entre 100000 a 125.000, era de 2,50; todas las rentas superiores a un millón de pesetas cotizarían por un tipo único del 33 por 100. También amplió la desgravación por rentas del trabajo, desde 25.000 hasta 100.000 pesetas. De este modo, suavizando tipos y escalas y aumentando el mínimo exento, Torres pretendía disminuir la propensión al fraude y dar al impuesto un carácter débilmente complementario, lo que facilitaría su arraigo entre los contribuyentes[32].

Buena parte de las discrepancias entre el proyecto de ley que Naharro llevó a las Cortes en mayo de 1953, y el de Torres de septiembre de 1954, figuraban en el ámbito de las deducciones y en el de los ingresos que considerados como constitutivos de renta. El proyecto de Torres suprimía la deducción por los impuestos y gravámenes afectos a bienes o utilidades cuyos productos no constituyeran base impositiva, que sí incluía Naharro. Tal y como se alegaba en el preámbulo, los impuestos de producto y de aplicación previa al de la contribución general sobre la renta no debían "ser deducibles o compensables en la cuota del impuesto personal, por recaer éste sobre el conjunto de rentas líquidas obtenidas por el contribuyente y depuradas, por tanto, de todos aquellos gastos o costes que inciden en su misma fuente, cual los aludidos tributos reales". El proyecto de Torres, a diferencia del de Naharro, también limitaba las deducciones por seguros laborales y cuotas sociales que se excedieran de lo obligado por ley: sólo se podría deducir el 10 por 100. Desaparecían, asimismo, las deducciones por intereses que hubiera pagado el titular por los capitales ajenos empleados en negocio o por las deudas del contribuyente. El proyecto de Torres también suprimía varias de las deducciones que Naharro aplicaba a la cuota obtenida tras la aplicación de la escala: la cuota de utilidades en los derechos de autor; la fracción de la cuota que produjera el 50 por 100 de los rendimientos constitutivos de renta imponible invertidos en valores mobiliarios; y, a los titulares de empresas individuales que cotizaran por la tarifa III de utilidades, la parte de la cuota liquidada por dicha tarifa que proporcionalmente correspondiera al rendimiento del ejercicio económico de la empresa, junto con la cantidad que resultase de aplicar la parte de reserva de capitalización liberada que hubiere sido computada como renta.

Con relación al proyecto de Naharro, Torres también redujo el número de ingresos que no se estimaban como constitutivos de renta. Si en el proyecto de 1953 figuraban como tal las adquisiciones patrimoniales a título oneroso, los rendimientos de negocios comerciales, industriales y mineros sometidos a la tarifa III de utilidades y el 50 por 100 del rendimiento de las explotaciones agrícolas, en el de 1954 sólo constaban los incrementos patrimoniales por herencias, legados y donaciones, por lotería nacional y quinielas y por los capitales procedentes de seguros. Por el contrario, y aquí la diferencia entre ambos textos era fundamental, se consideraban como renta imponible las ganancias por enajenación de activos mobiliarios o inmobiliarios, adquiridos a título oneroso. No era cuestión baladí. El proyecto de Naharro, no sólo desgravaba los incrementos no justificados de patrimonio a título oneroso, sino que, además, impedía que la administración tributaria los investigara. Por otra parte, el proyecto de Naharro eximía la ganancia imponible al importe de los patrimonios enajenados que se invirtiera "totalmente en valores mobiliarios", en la "construcción o reconstrucción de fincas urbanas o en mejoras en las industrias o explotaciones agrícolas"; en el de Torres dicha consideración desaparecía.

Las diferencias entre ambos proyecto iban más allá. Torres recuperó la estimación de la renta por signos externos, un asunto polémico en torno al cual nadie

[32]Torres y el mínimo imponible, en Albiñana (1969b), p. 25.

parecía tener un criterio claro. Naharro había recomendado este medio de estimación de la riqueza en su dictamen de junio de 1952; desechó el sistema en su proyecto de 1953 y lo recuperó en el anteproyecto de mayo de 1954. Buena parte del Gobierno se oponía enconadamente a un sistema asociado a la "nefasta República". Y la propia Comisión Torres, al cuestionar el anteproyecto Naharro de mayo de 1954, llamó la atención sobre las "impopulares consecuencias de este método estimativo de rentas imponibles". Pero Torres no compartía el criterio de la comisión que llevó su nombre, e insistió en que, si de él solo hubiera dependido, "la determinación de la renta se fundaría principalmente en signos externos". En definitiva, estipulaba el proyecto que la renta podía estimarse a partir de los siguientes signos de renta consumida: el valor en renta o alquiler de la habitación; el número de automóviles, coches, aeronaves, embarcaciones o caballerías de lujo, así como de servidores; el nivel de las fiestas y de las recepciones, "o cualquier otra manifestación" que pudiera "interpretarse como de ostentación suntuaria". Asimismo, también podría calcularse a través de los siguientes signos externos de renta percibida: explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas, comerciales, industriales y otras de carácter lucrativo; posesión de tierras, edificios, solares, minas, patentes y demás bienes muebles o inmuebles que produzcan una renta a su propietario; la relación de empleo o cargo directivo remunerado; el ejercicio de cargos directivos y cualquier otra fuente de rentas que se determine reglamentariamente. Al Consejo de Ministros correspondía precisar estas valoraciones, mediante una Orden que publicaría en el BOE, previo informe del Jurado Central de la Contribución sobre la Renta. Quienes tuvieran los anteriores signos externos, junto con quienes tuvieran una renta imponible superior a 100.000 pesetas, estaban obligados a declarar. El proyecto, por último, amplió las facultades del Jurado Central de la Contribución sobre la Renta en la corrección de errores por parte de los contribuyentes y reforzó las penas cuando la infracción no fuera causada por ignorancia o por errónea interpretación de la ley[33].

La valoración de la renta mediante signos externos, sin duda, resultaba controvertida. Amén de sus *pros* y sus *contras*, Fuentes Quintana explicó en 1961 las razones por las que fue adoptado este sistema en septiembre de 1954. Por una parte, extendía "los recursos en poder de la Administración para determinar la renta personal". Pero ello era "a costa de la precisión y pureza técnicas de la ley", pues la determinación de la base a través de signos externos no podía "asegurar la correspondencia biunívoca entre la variación de la magnitud elegida como índice de renta y las ocurridas en ésta". De hecho, la imposición real española se asentaba sobre la valoración de los signos externos, y la experiencia era desoladora, pues demostraba "su incapacidad para medir un producto concreto cualquiera". No obstante, la extensión del fraude fiscal obligó a adoptar una medida que, si bien no redundaba en la perfecta construcción del impuesto, era necesaria desde un punto de vista político, pues la recuperación de los signos externos respondía a una decisión eminentemente política: perseguir el fraude y asegurar la generalización del impuesto.

> "Cuando de lo que se trata es de conformar una realidad social en la que el fraude domina tan intensamente como lo hacía en España en este tributo, era necesario caer en las medidas políticas arbitristas, plenas de imperfecciones técnicas, pero cuyo servicio en la extensión del impuesto pudiera ser eficaz. Es obvio que el juicio sobre tales arbitrios no puede ser técnico, porque los medios

[33]Torres, en Albiñana (1969b), p. 25.

> empleados no lo son. Ha de ser esencialmente político, ya que políticos son el fin perseguido y los modos con que aquél se trata de conseguir"[34].

A diferencia de lo ocurrido en 1953 con el proyecto de Naharro, el de Torres de 1954 apenas fue discutido en la Comisión de Hacienda de las Cortes, y tampoco hubo un excesivo número de enmiendas. A instancias del Ministerio de Hacienda, Sáez de Ibarra, que un año atrás había sostenido criterios radicalmente distintos en la ponencia del proyecto de ley de Naharro Mora, defendió con ímpetu el proyecto de Manuel de Torres. Tal y como informó Sáez de Ibarra ante el pleno de la Cámara, varias enmiendas habían tratado de "suavizar las reglas de determinación de la base imponible, introduciendo desgravaciones y proponiendo trato de excepción a favor de las rentas producidas por inversiones o reinversiones que se sobrentienden como de gran interés nacional". Algunos procuradores quisieron eximir del impuesto los ingresos o rentas invertidos en la renovación de equipos industriales, agrícolas o ganaderos, en la mejora de fincas urbanas o en el "fomento de la renta nacional, en general". Incluso Dionisio Martín, procurador del sindicato del Olivo, propuso que, en las rentas agrarias, el Consejo de Ministros revisara el líquido imponible con relación a la renta de cada provincia, según un coeficiente "fijado por los ministerios de agricultura y de Hacienda para cada año". La mayoría de estas propuestas fueron descartadas porque, aseguró Sáez de Ibarra, desvirtuaban "los fundamentos" del proyecto. Ni la ley podía acudir a "los casos especiales de grupos necesitados de protección", ni su campo de acción eran "las inversiones que anualmente se hacen por los españoles con fines económicos". No obstante, la Comisión de Hacienda hizo alguna concesión: amplió la desgravación por donación a obras benéficas, incluyó entre las deducciones los intereses de las deudas del contribuyente y excluyó de los ingresos procedentes del trabajo personal las dietas por desplazamiento y los gastos de locomoción[35].

Varios procuradores arremetieron contra la valoración por signos externos y contra las atribuciones del Jurado Central de la Contribución sobre la Renta. José Bustamante pidió la supresión de la estimación por signos externos, y Gerardo Gavilanes trató de suavizarla. La Comisión de Hacienda hizo oídos sordos de ambas propuestas. El propósito fundamental del proyecto, alegó Sáez de Ibarra, era la "generalización y extensión" de "las bases tributarias" de la contribución: por ello se reducía "la presión del impuesto", pero se restablecía "el sistema de signos externos como método de investigación de una renta no determinable por otro concepto", un procedimiento repaldado por la "ciencia de la Hacienda" y por "la política financiera". Economistas como Irving Fisher o Pehn lo defendían, se empleaba en Francia desde la primitiva ley Cailloux e Italia lo había adoptado recientemente. En suma, remataba Sáez de Ibarra, "la aplicación de un sistema de signos externos cuando la Administración fiscal carece de recursos para poder llegar a una contrastación directa de las bases fiscales, no es sino un método legítimo para la valoración de la renta". No obstante, la Comisión de Hacienda sí admitió una enmienda de Roberto Reyes que ponía un límite impreciso, pero límite al fin, a la acción del Jurado de Central de la Contribución sobre la Renta: "la existencia de dichos signos externos de renta gastada o consumida –decía el nuevo texto- no permitirá en ningún caso inquisición sobre la vida privada o sobre el hogar de las personas en quienes tales signos se hayan apreciado". La Comisión de

[34]En Fuentes Quintana (1990), pp. 120-121.

[35]Sáez de Ibarra, en *BOC*, 15 de diciembre de 1954, núm. 486, p. 9482. Comisión de Hacienda, en ACD, serie general, Comisión de Hacienda, Actas taquigráficas, 3 de diciembre de 1954, 4871/35.

Hacienda también aceptó que en el Jurado Central de la Contribución sobre la Renta hubiera dos representantes de los sindicatos, y suavizó el régimen de multas y sanciones. Por último, rechazó una enmienda de los procuradores Cáncer y Reyes que reclamaba una amnistía fiscal para los contribuyentes primerizos. "Una amnistía fiscal", alegó Sáez de Ibarra, "es más propia de las leyes de presupuestos que de un texto refundido de las disposiciones vigentes sobre una contribución". Además, concluyó, las amnistías entrañaban un trato de favor "hacia quienes han ocultado o rehuido, inadvertida o advertidamente, sus deberes fiscales, en relación con los demás ciudadanos que han sabido cumplir con sus obligaciones tributarias"[36].

f. *El fracaso de la ley de 1954*

Aprobada por las Cortes, la ley de reforma de la contribución sobre la renta entró en vigor el 16 de diciembre de 1954. Pese a los cambios introducidos en el proyecto a su paso por las Cortes, Manuel de Torres quedó satisfecho del resultado y colaboró en su reglamento. Sentía respecto a la ley, asegura Albiñana, "el fervor propio del autor respecto de su obra", aunque no reconocía su exclusiva paternidad. "Si el proyecto fuera mío solo –aseguró- la amnistía habría sido mucho más amplia y generosa", "el mínimo imponible se habría elevado a 150.000 pesetas" y "la determinación de la renta se fundaría principalmente en signos externos". Torres también temía por el éxito de la ley. Buen conocedor de la Administración fiscal, desde un primer momento confesó su preocupación "respecto a los modos que presidieran" su aplicación. Al fin y al cabo, la clave del éxito radicaba en "el comportamiento de los órganos de la Administración tributaria" y Torres tenía una "proverbial falta de confianza en la Administración pública en general" y en la Administración "financiera en particular". Recelaba, sobre todo, del Registro de Rentas y patrimonios, cuya existencia consideraba "nefasta"[37].

La desconfianza, además, era recíproca. Los responsables de los servicios de recaudación del Ministerio de Hacienda interpretaron como un ataque personal las críticas que Torres había realizado sobre el rendimiento de la contribución, expuestas en su dictamen al último anteproyecto de Naharro, en la primavera de 1954. La dirección general de Contribuciones e Impuestos estimaba, en una réplica escrita a Torres, que la contribución sobre la renta "no sólo" no había "fracasado, sino que su rendimiento" avanzaba desde la Guerra Civil "en interrumpida progresión". Los rendimientos netos habían crecido pese a las desgravaciones de los años cuarenta, y por ello los cálculos de Torres eran "verdaderamente deleznables". Nada cabía objetar al "meritísimo servicio de inspección", ni al Registro de Rentas, que realizaba correctamente su trabajo, pues tenía censados a todos los rentistas profesionales; "la masa de defraudadores de la contribución" estaba formada "por el rentista accidental, que vive al margen del tributo, regateándole el mínimo exento". En definitiva, Torres había topado con "el patriarcado del Ministerio de Hacienda"; aquel "patriarcado burocrático al que todos los ministros venían rindiendo la más completa sumisión", como describiría tiempo después Navarro Rubio. Y ello comprometía el éxito de la reforma. Máxime cuando la principal expectativa de Torres era que la generalización del impuesto aumentara el número de declaraciones: "queda por ver qué es lo que hará la Administración con tanta

[36]Sáez de Ibarra, en *BOC*, 15 de diciembre de 1954, núm. 486, pp. 9484-6. Comisión de Hacienda, en ACD, serie general, Comisión de Hacienda, Actas taquigráficas, 3 de diciembre de 1954, 4871/35. La amnistía en el Consejo de Ministros, en Albiñana (1969b), p. 55.

[37]Albiñana (1969b), pp. 24-25.

declaración, y si está en condiciones de controlarlas", advirtió al respecto Enrique Rodríguez Mata[38].

Los economistas del grupo de *Arriba* pronto comenzaron a detectar cómo el Ministerio de Hacienda pervertía el espíritu de la ley. En febrero de 1955 el *Boletín Oficial del Estado* publicó la orden que enumeraba en detalle los signos externos que habrían de servir como índices para valorar la renta: exigía que presentaran la declaración, entre otros, quienes poseyeran uno o varios automóviles de turismo, quienes pagaran una renta mensual de más de 750 pesetas, quienes tuvieran tres o más servidores o quienes hubieran gastado al año más de 50.000 por estancias en hoteles o celebración de fiestas y recepciones. Para Juan Velarde resultaba insuficiente. "Baste señalar que con tres criadas, una vivienda en Serrano de 500 pesetas mensuales y dos coches de 10 c. c. se le imputan al contribuyente 105.000 pesetas de renta total –el límite exento son 100.000 pesetas-, de las que podrá deducir un tercio por rentas de trabajo personal y tantas veces 10.000 pesetas como hijos", escribiría en un editorial publicado en el periódico el 13 de julio de 1955[39].

El 13 de mayo de 1955 un decreto-ley aprobó una gran amnistía para los contribuyentes primerizos: tal y como explicó Albiñana en 1956, reproducía el texto de la enmienda de Mariano Cáncer y Roberto Reyes, que la Comisión de Hacienda de las Cortes había rechazado meses atrás. Nuevas órdenes aprobadas por el Consejo de Ministros, del 15 de julio y del 3 de octubre de 1955, desarrollaron varias normas de excepción tributaria: desgravaron la reinversión en construcción de viviendas de renta limitada, en las emisiones del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Industrial; en RENFE; en los Institutos de colonización, vivienda, industria y patrimonio forestal; en valores de renta fija o variable de empresas de interés nacional; en títulos de deuda y en otros fondos públicos. Eran las tesis que había defendido José María Naharro Mora durante su gestión en el Ministerio, que contaron ya entonces con el respaldo de Gómez de Llano y que habían recibido en numerosas ocasiones el beneplácito de la banca privada y del Banco de España. Las órdenes, apuntaba Albiñana, eximían del impuesto a ganancias "producto de ciega especulación" y que constituían rendimientos "estimables como renta imponible en cualquier régimen general de un tributo personal". Estas rectificaciones del Consejo de Ministros representaban, reconocía Albiñana, victoria de Naharro y los grupos financieros afines, y la derrota del grupo de *Arriba*: "la referida excepción tributaria ha sido el último reducto mantenido por quienes propugnaban una serie de desgravaciones en esta contribución, como aliento o estímulo al ahorro de quienes pueden ahorrar por la importancia de su nivel de renta". Otro golpe más contribuyó a desarbolar la reforma de diciembre de 1954: una sentencia del Tribunal Supremo, del 11 de octubre de 1955, dispuso que "los incrementos no justificados de patrimonio exteriorizados por adquisiciones a título oneroso" sólo se computaran si guardaban "desproporción con la renta atribuida en los cuatro años anteriores". Si a todo ello se unía la escasa colaboración de la Administración tributaria, la reforma estaba sentenciada[40].

[38]Los alegatos de la dirección general a Torres, en Albiñana (1969a), pp. 207-217. Rodríguez Mata (1955), p. 92. Navarro Rubio (1991), p. 81.

[39]Rodríguez Mata (1955), p. 92. El editorial de Velarde, del 13 de julio de 1955, en Velarde (1967), pp. 365-366.

[40]Albiñana (1956), pp. 110-112 y 350.

Velarde expresó su irritación en un editorial de *Arriba*, titulado "¿Será imposible evitar la defraudación tributaria?", publicado el 13 de julio de 1955. "*Arriba* ha esperado bastante", comenzaba el texto. La reforma de 16 de diciembre de 1954, "aunque no llenaba nuestros deseos completamente, fue saludada con cordialidad suma". Dispuesto a colaborar con el Ministerio de Hacienda, el diario no había criticado la amnistía de mayo de 1955, ni las normas sobre valoración de signos externos, que consideraba excesivamente febles. Pero pese a que la ley del 16 de diciembre de 1954 "era de benevolencia suma" y a que "la suavidad de los tipos impositivos era marcadísima", la reforma estaba fracasando: la Administración esperaba 125.000 declaraciones como mínimo y había recibido menos de 80.000. Y eso que el plazo para presentar las declaraciones se había ampliado hasta el 31 de mayo de 1955. Aún así, seguía Velarde, "abundan los que no han presentado declaración. Y parece ser que abundan los que han presentado declaraciones falseadas". Se trataba de "malos españoles y malos católicos", que "desde la altura de sus copiosos dividendos, sus suntuosos automóviles, sus escandalosas fiestas" y "sus excesivos veraneos" negaban ayuda al Estado. "Con plena conciencia han quitado el pan al hambriento, la casa al emigrante que huye del paro en el campo, la salud al niño que precisa de aire puro y vida sana", concluía indignado. De ahí que exigiera al Ministerio de Hacienda el mayor rigor con los defraudadores: que aplicara, en todos los casos, las sanciones que señalaba la ley de 16 de diciembre en un grado máximo; que publicara semanalmente y de forma destacada en la prensa nacional la relación de los defraudadores sancionados y que estudiara una modificación del código penal que incluyera, como delito, la defraudación en el impuesto sobre la renta[41].

Lo cierto es que el fraude era la piedra de toque de la reforma. Dispuestos a combatir la evasión fiscal, los legisladores habían renunciado a la perfección técnica en la construcción del impuesto. De ahí, como razonara el profesor Fuentes Quintana, que sostuvieran y ampliaran el sistema de valoración de la renta mediante signos externos, una "medida política arbitrista" plagada de "imperfecciones", que ya había demostrado sus límites en la gestión de la imposición sobre el producto, pero que confería a la Administración tributaria numerosos recursos para combatir el fraude. Se trató de una decisión "esencialmente política".

> "Y si a la política hay que juzgarla por el éxito –concluía Fuentes en 1961-, cabe afirmar que la reforma de la Contribución sobre la renta de 16 de diciembre de 1954 ha fracasado. Los hechos recaudatorios del impuesto son bien elocuentes: la falta de generalidad a la que le autorizan las bases gravadas resulta descontada, pese a la ausencia de cifras precisas para cuantificarla. El ambiente de defraudación sigue siendo importante, a pesar de los arbitrios políticos introducidos en 1954"[42].

La reforma del 16 de diciembre de 1954 pecó en exceso de voluntarista. Si Larraz había fiado el éxito de su política en la contribución sobre la renta a la creación de un nuevo centro burocrático –el Registro de Rentas y Patrimonios-, los autores de la reforma de 1954 cayeron en un error relativamente similar: la confianza en que el hecho de que la Administración fiscal contara con nuevos instrumentos para combatir el fraude podía subsanar otros problemas estructurales. Era el primero de estos problemas la

[41]El editorial, en Velarde (1967), pp. 365-366.

[42]En Fuentes Quintana (1990), pp. 120-122.

escasa voluntad política del Gobierno para perseguir el fraude. No en vano, aquellos "malos españoles" a los que denunciaba Velarde, que "desde la altura de sus copiosos dividendos" negaban su ayuda al Estado, eran quienes integraban buena parte de la élite política y económica del franquismo. Además, raro hubiera sido que el Gobierno se empleara a fondo en la pesquisa de las rentas privadas cuando uno de sus ministros consideraba el sistema de valoración de los signos externos como un terrible "medio de investigación utilizado por la nefasta República". El segundo problema consistía en la poca capacidad y, sobre todo, en la escasa voluntad de la burocracia fiscal para combatir el fraude. Ya se ha visto cómo la dirección general de Rentas y Patrimonios, en réplica a Manuel de Torres, negaba la mayor: no había problema con la contribución sobre la renta, los rentistas profesionales estaban censados, el fraude provenía de "rentistas ocasionales" y el "meritísimo servicio de inspección" cumplía sus deberes. Para "el patriarcado del Ministerio de Hacienda" la reforma de la contribución sobre la renta de 1954 era un arbitrio elaborado por economistas universitarios ajenos a la realidad de las relaciones entre el Estado y los contribuyentes. Los funcionarios del Ministerio, como explicó Navarro Rubio, daban por hecho que las leyes fiscales "no se aplicaban nunca... y se buscaba el modo de llegar a un punto de compromiso entre las leyes y el fraude". Así había ocurrido antes de la reforma de diciembre de 1954, y así seguiría ocurriendo mucho después. El tercer problema era la extensión de la cultura del fraude entre la ciudadanía. Como ya ha quedado expuesto en otro apartado de este capítulo, la escasa voluntad de la Administración por perseguir el fraude y la ocultación, la proliferación de amnistías y moratorias, los altos tipos impositivos para sostener la recaudación ante el elevado nivel de elusión fiscal, el efecto contagioso del propio fraude, que al no recibir respuesta de la Administración se multiplicaba... todo ello contribuía a que los contribuyentes evadieran los impuestos, pues, en el caso de que fueran descubiertos, no se enfrentaban a las sanciones que prescribía la ley, sino –en todo caso- a una negociación sobre el monto de la deuda fiscal[43].

Ante el evidente fracaso de la reforma de la contribución sobre la renta, *Arriba* redobló sus críticas contra el Ministerio de Hacienda, hasta el punto de que, ante los crecientes ataques del diario, Gómez de Llano pidió a Franco el cese. La irritación de Velarde ante el Ministerio le llevó a celebrar las subidas salariales decretadas unilateralmente por el ministro de Trabajo José Antonio Girón de Velasco, que Gómez de Llano conoció a través de la prensa, y que provocaron un repunte de la inflación. Las mismas subidas salariales contra las que arremetería Manuel de Torres en más de una ocasión. En un editorial de noviembre de 1953, *Arriba* había recordado que existían dos vías para redistribuir las rentas: la reforma del sistema tributario y la subida salarial. Alertaba, no obstante, contra esta última porque elevaba "los costes, con lo que la medida repercute sobre los precios casi inmediatamente", aumentaba "el riesgo de las empresas" y afectaba por igual a grandes y pequeños empresarios, provocando un "agravio comparativo". Pero la situación cambió en 1956, porque el Ministerio de Hacienda había renunciado a redistribuir las rentas a través del sistema impositivo: llegaba la hora del Ministerio de Trabajo. Velarde publicó en *Arriba,* el 23 de marzo de 1956, el mismo día en que se hizo pública la primera subida salarial, un editorial titulado "El Ministerio de Hacienda tiene la palabra", en el cual cerró filas en torno al ministro de Trabajo. Señaló Velarde que el objetivo del alza salarial no era otro que "mejorar el nivel de vida de los trabajadores". Y respaldó la medida pues juzgaba que, para financiar la elevación de los sueldos el Ministerio de Hacienda tendría que

[43]Velarde (1967), p. 366. Dirección general de Rentas y Patrimonios, en Albiñana (1969a), pp. 207-217. Navarro Rubio (1991), p. 81.

modificar el sistema tributario: de ahí que fuera Gómez de Llano quien tuviera la palabra. No cabía recurrir a la deuda, aseguraba el editorial, pues ello provocaría una "inflación galopante", ni se podían reforzar más los impuestos indirectos, pues "la elevación de los precios de los artículos" amortizaría el aumento de los salarios. Sólo cabía actuar sobre la imposición directa: la contribución sobre la renta, la tarifa III de Utilidades y los impuestos sobre el capital. "Es preciso detraer los medios económicos de los más adinerados mediante impuestos no repercutibles, traspasándolos a los más pobres gracias a los seguros sociales sufragados así". Gracias a la subida salarial, por tanto, llegaba "la hora definitiva de la reforma tributaria"[44].

La colaboración entre el diario *Arriba* y el grupo que se hizo cargo en 1953 de su sección de economía comenzó a deteriorarse por estas fechas. Fracasado a partir de 1956 el asalto al poder emprendido por la Falange mediada la década de los cincuenta, el diario se acomodó a la nueva situación política y trató de reconciliarse con sus viejos enemigos. Cuenta Albiñana que un editorial titulado "La banca privada, orgullo de España", marcó un punto de inflexión: atrás quedaban los ataques a la banca como principal sustentadora de la política de monopolios en la economía española. El cambio de tendencia provocó las primeras bajas. La ruptura definitiva sobrevino en febrero de 1958: Fuentes reseñó una conferencia de Manuel de Torres y al día siguiente, con referencia explícita a la reseña, el periódico publicó una diatriba contra Torres titulada "Agricultura, industria y balanza de pagos". Los miembros del grupo que aún colaboraban en el diario dimitieron. Para entonces, apunta Velarde, ya eran considerados como "un grupo de oposición al Gobierno"[45].

BIBLIOGRAFIA

Albiñana García-Quintana, C. (1956): *La contribución sobre la renta*, Madrid, PYLSA.

Albiñana García-Quintana, C. (ed.) (1969a): *La contribución general sobre la renta en los años 1953-1954*, *Revista de Economía Política*, núm. 51, 1969, Instituto de Estudios Políticos, pp. 7-545.

Albiñana García-Quintana, C. (1969b): "Introducción" a *La contribución general sobre la renta en los años 1953-1954*, *Revista de Economía Política*, núm. 51, 1969, Instituto de Estudios Políticos, pp. 7-47.

Cossío y Cossío, R. (2002): "Manuel de Torres catedrático y economista", en Enrique Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La consolidación académica de la economía*, tomo VII, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 281.

Estapé, F. (2001): *Sin acuse de recibo*, Barcelona, De Bolsillo.

[44]El editorial de noviembre de 1953 es "Una nueva fase de la política económica española", en *Notas sobre política económica española* (1954), pp. 347-352. El editorial "El Ministerio de Hacienda tiene la palabra", del 23 de marzo de 1956, en Velarde (1967), p. 362-364. Véase en este último volumen también otro editorial de *Arriba* de la misma etapa: "Unidad de opinión sobre la subida de salarios". Las dos alzas salariales del ministro de Trabajo, Manuel Girón de Velasco en 1956, alentaron la espiral inflacionista; véase González González (1979), García Delgado (1987),

[45]Cambio de línea editorial de Arriba, en Albiñana (1969b) ,p. 33. Fernández Cuesta, en Velarde (1974), p. 258n. Abandono, en Velarde (1967), p. 37.

Fuentes Quintana, E. (1954): "Larraz y la reforma tributaria de 1940", en *Notas sobre política económica española*, Madrid, 1954, Publicaciones de la Delegación Nacional de Provincias de FET y de las JONS, pp. 421-435.

Fuentes Quintana, E. (1963): "Administración fiscal", en Fuentes Quintana (recop.): *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del informe del Banco Mundial*, Madrid, Revista de Occidente, pp. 47-73.

Fuentes Quintana, E, (1975): *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Fuentes Quintana, E. (1990): *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, edición al cuidado de Francisco Comín, Barcelona, Crítica.

Fuentes Quintana, E. (1991), "Tres decenios de la economía española en perspectiva", en José Luis García Delgado, *España, Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 1-75.

Fuentes Quintana, E. (1995): *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

García Delgado, J. L. (1987): "La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo" en J. Nadal, A. Carreras y C. Sudrià (eds.), pp. 164-189.

González González, M. J. (1979): *La economía Política del Franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.

Naharro Mora, J. M. (1954): "Evolución y problemas esenciales del sistema impositivo español", en *De Economía*, núm. 30, pp. 625-666.

Navarro Rubio, M. (1991): *Mis memorias*, Barcelona, Plaza y Janés.

Notas sobre política económica española (1954): Madrid, Publicaciones de la Delegación Nacional de Provincias de FET y de las JONS.

Rodríguez Mata, E. (1955): "La nueva ley del impuesto sobre la renta", en *Moneda y Crédito,* núm. 52, pp. 82-93.

Sánchez Hormigo, A. (2002): "El pensamiento económico de Valentín Andrés Álvarez", en Enrique Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La consolidación académica de la economía*, tomo VII, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp.163-197.

Sánchez Lissen, R. (2002): "El profesor Manuel de Torres y la integración europea de España", en Enrique Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La consolidación académica de la economía*, tomo VII, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 339-349.

Torres Martínez, M. (1956): *Juicio sobre la actual política económica española*, Madrid, Aguilar.

Torres Martínez, M. (1961): *Teoría y práctica de la política económica*, Madrid, 1961.

Velarde Fuertes, J. (1954a): "Crónica sobre la economía española", en *De Economía*, núm. 29, mayo-junio de 1954, pp. 540-550.

Velarde Fuertes, J. (1954b): "Crónica sobre la economía española", en *De Economía*, núm. 30, julio-agosto de 1954, pp. 688-693.

Velarde Fuertes, J. (1967): *Sobre la decadencia económica de España*, Madrid, Tecnos.

Velarde Fuertes, J. (1974): "Un maestro: Manuel de Torres", en Velarde Fuertes: *Introducción a al historia del pensamiento económico español en el siglo XX*, Madrid, Editora Nacional, pp. 246-261.

Velarde Fuertes, J. (1991): "Gonzalo Arnáiz Vellando (1916-1990). Necrología", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año XLIII, número 68, pp. 524-5.

Velarde Fuertes, J. (1999): *Los economistas de la Escuela de Madrid y la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Zabalza, Arbizu, J. A. (2002): "El economista Manuel de Torres y la defensa de la agricultura de exportación", en Enrique Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La consolidación académica de la economía*, tomo VII, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 321-339.

[UNED, 2006]